Deutscher Bundestag **Drucksache 19/15186**

19. Wahlperiode 13.11.2019

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Lisa Paus, Anja Hajduk, Dr. Danyal Bayaz, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Stefan Schmidt, Sven-Christian Kindler, Beate Müller-Gemmeke, Corinna Rüffer, Irene Mihalic, Tabea Rößner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 19/13827, 19/15163 –

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1) Als größte Volkswirtschaft der Europäischen Union mit hoher internationaler Verflechtung und stabilem Rechtsrahmen gilt Deutschland international als wichtiger Schattenfinanzplatz mit einem erhöhten Geldwäsche-Risiko (BMF, Erste Nationale Risikoanalyse 2018/2019). Schätzungen zufolge beläuft sich das Geldwäschevolumen hierzulande auf über 100 Milliarden Euro jährlich (Prof. Dr. Bussmann, Dunkelfeldstudie 2016). Deutschland kommt damit in Europa, aber auch international, bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eine besondere Bedeutung zu.

Geldwäsche ist kein Bagatelldelikt, sondern erheblich strafbewehrt und ein ernstzunehmendes gesellschaftliches Problem. Die überwiegende Zahl der Verbrechen im Bereich der Organisierten Kriminalität werden mit der klaren Absicht der Gewinnerzielung begangen (BKA, Organisierte Kriminalität Bundeslagebild 2018). Illegale Aktivitäten werden aber erst dann lukrativ, wenn die erzielten Gewinne in den legalen Geldkreislauf geschleust werden können. Damit ist der Vorgang der Geldwäsche auch für die Strafverfolgung zur Rückverfolgung und Aufdeckung von schwerwiegenden Straftaten wie Raub, Drogenhandel, Schmuggel und Steuerhinterziehung ein entscheidender Ansatzpunkt in der Ermittlungsarbeit. Die Unterwanderung und Infiltrierung einzelner Wirtschaftszweige durch Gruppen der organisierten Kriminalität sind mittlerweile auch in Deutschland eine Gefahr für die Sicherheit (Europäische Kommission, Europäischen Sicherheitsagenda COM(2015) 185 final vom 28. April 2015).

2) Der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 31.07.2019 zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843 (gemeinhin als „Fünfte Geldwäsche-Richtlinie“ bekannt), die ihrerseits Änderungen der Richtlinie (EU) 2015/849 beinhaltet, enthält eine Reihe begrüßenswerter, notwendiger technischer Anpassungen. Indem aber dieser Gesetzentwurf die Europäische Richtlinie größtenteils lediglich eng umsetzt und dabei wichtige neue Erkenntnis der Nationalen Risikoanalyse, sowie aktueller Geldwäsche-Fälle unberücksichtigt lässt, genügt er den spezifischen zusätzlichen Herausforderungen der deutschen Geldwäschebekämpfung nicht.

Insbesondere die von der Bundesregierung in dem Entwurf vorgeschlagenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche im Immobiliensektor greifen zu kurz. Wie auch in der öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf im Bundestag von verschiedenen Sachverständigen mehrfach betont wurde. Denn hierbei handelt es sich um einen Hoch-Risiko-Sektor, wie die Nationale Risikoanalyse „Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung“ beim BMF zu Recht feststellte. Der Bundestag begrüßt die vielen konkreten Maßnahmen gegen Geldwäsche in diesem Bereich, welche die Fraktion Bündnis 90 /Die Grünen jüngst im Bundestag beantragt hat (Drucksache 19/10218 vom 15.05.2019).

Ebenso fehlen im Gesetzentwurf der Bundesregierung Maßnahmen zur Verbesserung der Aufsicht im Finanzsektor und präventiver Maßnahmen bei den Finanzinstituten, die aber wegen zahlreicher prominenter Geldwäsche-Skandale unter Beteiligung Deutscher Banken dringlich sind (Danske Bank Skandal, Russian Laundromat u.a.). Außerdem behebt der Gesetzentwurf nicht die aktuell gravierenden Mängel der deutschen Geldwäschebekämpfung (Defizite im Vollzug der Aufsicht, Aufbau einer funktionierenden Financial Intelligence Unit (FIU)) und schließt bisherige Regelungslücken (Definition des wirtschaftlich Berechtigten, weitreichende Ausnahmen für rechtsberatenden Berufen, Zugangsbeschränkungen zum Transparenzregister, etc.) nicht. Ferner sieht der Gesetzentwurf der Bundesregierung weiterhin nicht die notwendige systematische und unabhängige Evaluierung hinsichtlich der Wirksamkeit und Verhältnismäßigkeit bestehender Maßnahmen vor.

3) Rechtstaatliche und datenschutzrechtliche Bedenken werden im aktuellen Gesetzentwurf nur unzureichend berücksichtig. In einem demokratischen Rechtsstaat unterliegt die Verfolgung von Straftaten der Geldwäsche – ebenso wie anderer Straftaten zum Schutz der Beteiligten– engen gesetzlichen wie grundrechtlichen Bindungen und sowohl die Persönlichkeitsrechte von betroffenen Personen als auch der Datenschutz völlig Unbeteiligter müssen gewährleistet bleiben. Die Europäische Union hat durch zwei Richtlinien in drei Jahren sowie zahlreiche weitere geplante Vorhaben die Bedeutung staatlicher Anstrengungen bei der Verfolgung von Geldwäsche unterstrichen und zugleich auf das Spannungsfeld mit den Datenschutzinteressen sowohl unmittelbar Betroffener als auch unbeteiligter Personen aufmerksam gemacht. Der nationale Gesetzgeber ist in dieser Situation gehalten, sowohl durch eindeutige Umsetzungsregeln zur Akzeptanz beizutragen, als auch mit verhältnismäßigen Maßnahmen den widerstreitenden Rechtspositionen der Beteiligten Rechnung zu tragen.

4) Angesichts der anstehenden Überprüfung des deutschen Anti-Geldwäsche-Systems durch die Financial Action Task Force (FATF) im zweiten Halbjahr 2020 sollte allen Beteiligten daran gelegen sein, möglichst zeitnah notwendige Nachbesserungen zu vollziehen. Ein erneutes schlechtes Abschneiden Deutschlands bei dieser Überprüfung sollte unbedingt verhindert werden. Auf dem Spiel steht nicht weniger als das wirtschaftliche und politische Ansehen Deutschlands als seriöser Finanzstandort, sowie die die Sicherheit Europas. Darüber hinaus sollte der Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Deutschland im Sinne einer wirksamen, evidenzbasierten Politik neu ausgerichtet und mit den rechtstaatlichen Grundsätzen in Einklang gebracht werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

umgehend einen Gesetzentwurf vorzulegen, der

1. die Geldwäsche im Immobiliensektor eindämmt und Mieterinnen und Mieter vor Organisierter Kriminalität und steigenden Mieten schützt und dazu
   a) in gemeinschaftsrechtskonformer Weise regelt, dass beim Kauf von Immobilien durch Unternehmen seitens des/der zu beurkundenden Notars/Notarin grundsätzlich verstärkte Sorgfaltspflichten gemäß § 15 GwG zur Anwendung kommen, sowie ferner in gemeinschaftsrechtskonformer Weise regelt, dass die Geschäftsbeziehung - sollte der/die Notar/in nicht in der Lage sein, diese verstärkten Sorgfaltspflichten zu erfüllen – nicht begründet bzw. nicht fortgesetzt werden darf;
   b) vollständige Transparenz über die wahren Eigentümer bei einem Immobilienkauf schafft und mindestens kurzfristig
      i. sicherstellt, dass die wirtschaftlich Berechtigten aller Unternehmen, die in Deutschland Eigentümer einer Immobilie sind oder Eigentümerin werden oder dingliche Rechte an Immobilien begründen wollen, bekannt und im deutschen Transparenzregister eingetragen sind sowie mit einer Identifikationsnummer, die ins Grundbuch eingetragen wird, versehen und kenntlich gemacht sind;
      ii. ein Portal zu schaffen, um die Informationen der Abteilung 1 der dezentralen Grundbücher für Personen mit berechtigtem Interesse einfach und kostenfrei zugänglich zu machen und eine Durchsuchung nach wirtschaftlich Berechtigten über die Identifikationsnummer datenschutzkonform zu ermöglichen;
   c) Barzahlungen bei Immobiliengeschäften ab einem Schwellenwert von relevanter Größenordnung generell zu untersagen, um einen Beitrag dazu zu leisten, dass die Zahlungsströme zwischen Käufer und Verkäuferin für die Geldwäscheverpflichteten nachvollzieh- und die Herkunft der Gelder überprüfbar gemacht werden;
   d) verhindert, dass durch zusätzliche Meldepflichten in ungerechtfertigter Weise in rechtsanwaltliche Verschwiegenheitsverpflichtungen eingegriffen wird;
2. umfängliche Transparenz über die wahren Eigentümer bzw. wirtschaftlich Berechtigten bei allen juristischen Gesellschaften schafft und dazu
   a) die Fiktion des wirtschaftlichen Berechtigten in § 3 Abs. 2 Satz 5 GwG zu streichen und zu prüfen, ob es zur Verifizierung der Angaben des eingetragenen wirtschaftlich Berechtigten unter gesellschaftsrechtlichen Gesichtspunkten möglich ist, die entsprechende Dokumentation bei der registerführenden Stelle zu hinterlegen, auf Anfrage Verpflichteten und Personen mit berechtigtem Interesse im Sinne des GwG zugänglich zu machen und dabei datenschutzrechtliche Anforderungen zu beachten; mindestens jedoch sollte kurzfristig
      iii. sofern der tatsächlich wirtschaftlich Berechtigte eines Unternehmens nicht ermittelt werden kann und/oder nur ein „fiktiver wirtschaftlich Berechtigter“ eingetragen wird, dies im Transparenzregister für jedermann ersichtlich kenntlich gemacht werden;
      iv. eine Klarstellung erfolgen, dass nach § 20 Abs. 2 und 3 GwG die mitteilungspflichtige Gesellschaft eine Nachforschungspflicht hinsichtlich des eigenen wirtschaftlich Berechtigten auch über mehrere Beteiligungsstufen und für ausländische Gesellschaften hat;

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

b) die Einsichtnahme des deutschen Transparenzregisters durch einen kostenfreien Zugang für Verpflichtete nach dem GWG und eine verbesserte Funktionalität datenschutzkonform zu erleichtern;

c) das Bundesverwaltungsamt mit dem nötigen Personal und Ressourcen auszustatten, um Verstöße gegen das GwG zu verfolgen und zu sanktionieren;

d) im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe und in der Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen keine Geschäfte, ohne dass der wirtschaftlich Berechtigte zweifelsfrei ermittelt wurde und die Herkunft der Zahlungsströme belegt ist, zu erlauben;

e) mit angemessenem zeitlichen Abstand zu evaluieren, ob die in Ziff. 2 a) - d) genannte Maßnahmen hinreichend Wirkung gezeigt haben;

3. die enge grundrechtlichen Bindung und sowohl die Persönlichkeitsrechte von betroffenen Personen als auch den Datenschutz völlig Unbeteiligter gewährleistet und hierfür

a) die Kooperation zwischen der FIU und den Strafverfolgungsbehörden zu verbessern und den Datenaustausch datenschutzkonform auszugestalten. Von der geplanten Erweiterung der Zugriffsrechte der FIU auf besonders geschützte Daten des INPOL-Verbundes ist abzusehen; der Zugriff auf das staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister ist streng datenschutzkonform auszugestalten, indem nur besonders durch die Behördenleitung ermächtigte Bedienstete zum Abruf befugt sind und ein mit dem/der Datenschutzbeauftragten abgestimmtes Berechtigungskonzept zur Verhinderung unbefugter Zugriffe vorgesehen wird;

b) zu Artikel 1 Nr. 43 - § 58 GwG-E die Anregungen des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) aufnimmt und hinsichtlich der mit § 58 Abs. 6 GwG-E vorgesehenen neuen Aufgabe des BfDI als Beschwerde-/Kontrollinstanz den damit verbundenen Erfüllungsaufwand des BfDI angemessen berücksichtigt und im Gesetzentwurf konkret aufführt;

4. neuen Gefahren im Geldwäschebereich vorbeugt und insbesondere zeitnah einen spezifischen Rechtsrahmen zu schaffen, der Geschäfte mit Kryptowerten, dem Geldwäscherisiko angemessen und dem Grundsatz „gleiches Geschäft, gleiche Regulierung“ nach regelt.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

die Möglichkeit untergesetzlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Vollzugsdefizite der Deutschen Geldwäschebekämpfung zu beheben und hierzu

1. in Zusammenarbeit mit den Ländern die Kooperation und die verfügbaren Ressourcen der beteiligten Akteure zu stärken und dazu

a) eine ressort- und verwaltungsebenenübergreifende Geldwäsche-Gesamtstrategie auszuarbeiten und zeitnah vorzulegen;

b) die Strafverfolgungsbehörden personell und technisch besser auszustatten;

c) auf weitere Möglichkeiten zur Vereinheitlichung der Geldwäscheaufsicht im Nicht-Finanzsektor hinzuwirken;

d) konkrete Personal- und Prüfungs-Mindestzielzahlen sowie weitere bundesweite Mindeststandards für einen funktionierenden Vollzug der Aufsicht festzulegen;

e) darauf hinzuwirken, dass die bereits jetzt möglichen anlasslosen Prüfungen bei den Verpflichteten im Nicht-Finanzsektor durchgeführt werden, sowie

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

entsprechend darauf hinzuwirken, dass ausreichend Ressourcen zur Überprüfung und zur angemessenen Sanktionierung bei Verstößen gegen die Sorgfalts- und Organisationspflichten zur Verfügung stehen.

2. die für die Geldwäscheaufsicht im Finanzsektor zuständige Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zu stärken und anzuhalten, die Strafverfolgungsbehörden in ihrer Arbeit zu unterstützen.
3. die effektive Geldwäschebekämpfung in Deutschland mit den rechtstaatlichen Grundsätzen in Einklang zu bringen und im Sinne einer evidenzbasierten Politik neu auszurichten und dazu
   a) aufbauend auf den Ergebnissen der bevorstehenden Länderprüfung Deutschlands durch die FATF und einer weiterentwickelten nationalen Geldwäsche-Risikoanalyse die geldwäscherechtlichen Regelungen in einem angemessenen zeitlichen Abstand regelmäßig einer umfassenden Evaluierung und Wirksamkeitskontrolle zu unterziehen;
   b) ein gesondertes Lagebild (z.B. anlehnend an die Fachstudie des Bundeskriminalamts „Geldwäsche im Immobiliensektor in Deutschland“ von 2012) zu erstellen, das auf Basis der neuen Statistiken die Eigentumsverhältnisse und die Problematik der Geldwäsche in Deutschland bewertet, und dieses regelmäßig weiter zu entwickeln;
   c) im Rahmen einer Neuauflage des Periodischen Sicherheitsberichts auch das Thema Geldwäsche zu behandeln;
   d) aufgrund der Ausweitung der Kompetenzen der Zollbehörden den Ausbau der parlamentarischen Kontrolle zu fördern;
   e) basierend auf einer unabhängigen Evaluierung der systematischen Eignung Rechtsstaatlichkeit und Effektivität der neugeschaffenen FIU gegebenenfalls notwendige gesetzliche und/oder organisatorische Konsequenzen zu ziehen;
   f) die öffentliche Verfügbarkeit von Strafverfolgungsstatistiken zur Vermögensabschöpfung in Deutschland zu verbessern sowie die Schaffung einer separaten, öffentlich zugänglichen Strafverfolgungsstatistik zu den Tatbestands-Alternativen der Geldwäsche zu schaffen.

Berlin, den 12. November 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.